

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13620101150196

UDC_____

小额贷款公司改制村镇银行相关问题研究

张云

指导教师
林秀芹教授

厦门大学



硕士学位论文

小额贷款公司改制村镇银行相关问题研究

Research on the transformation of micro-credit company
to country bank

张云

指导教师姓名: 林秀芹教授

专业名称: 经济法

论文提交日期: 2013 年 月

论文答辩时间: 2013 年 月

学位授予日期: 2013 年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2013 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

小额贷款公司改制为村镇银行既是小额贷款公司可持续发展的路径之一，也有利于促进农村微型金融机构更加合理的发展。本文基于我国当前小额贷款公司和村镇银行发展的状况，对小额贷款公司改制为村镇银行存在的困难进行分析，并结合世界一些国家在发展农村小额信贷制度上的经验，进而提出完善我国小额贷款公司改制村镇银行制度的建议。除了引言和结语外，本文共分为三个部分：

第一章主要对小额贷款公司改制村镇银行的可行性进行分析。该部分首先介绍我国小额贷款公司的发展状况和存在的主要问题，小额贷款公司在促进农村金融发展的同时自身也遇到了很多瓶颈，在此基础上，对我国村镇银行的发展情况和相较于小额贷款公司存在的优势进行分析，村镇银行作为金融机构比小额贷款公司具有更多的制度上的优势，目前国家也鼓励小额贷款公司向村镇银行改制，为改制的进行提供了可行性。

第二章主要是对小额贷款公司改制村镇银行存在的困境进行分析。该部分从两个方面进行分析，一方面是从法律层面来讲，目前我国相关法律制度不健全，关于改制的规定条件过于严格，导致改制很难进行，另外农村金融监管制度也存在很多问题；另一方面是从政策层面来讲，目前我国对待民间资本的理念有待改进，对小额贷款公司和村镇银行的政策支持力度不够，同时，改制后小额贷款公司服务“三农”的功能可能会逐渐削弱。

第三章是在第二章的基础上，针对法律和政策层面的问题，对完善我国小额贷款公司改制村镇银行制度提出建议。在法律层面上，我国应该尽快完善农村金融法律制度建设，适当降低改制的标准，不断完善监管制度建设；在政策层面上，国家要加大对小额贷款公司和村镇银行的政策支持，通过完善政策设置使改制后村镇银行更好的为农村经济发展服务，最后在统筹全局的基础上，提出加快我国农业保险制度建设的建议。

关键词：小额贷款公司；改制；村镇银行

ABSTRACT

Micro-credit company transfers to country bank is one of the paths of the sustainable development of the micro-credit company, but also help to promote a more rational development of rural micro-finance institutions. This article bases on the status of development of micro-credit company and country bank, analyzes the difficulties in the process of transformation, and combines with other countries' experience about the rural microfinance system, and then puts forward some advices to improve the process of the transformation of micro-credit company to country bank. In addition to the introduction and conclusion, this article is divided into three parts:

The first chapter is to analyze the feasibility of micro-credit company restructure into country bank. In this part, it first introduces the development status and the main problems of micro-credit company. Although the micro-credit company improved the development of rural finance, at the same time, it encountered many problems. Then the article analyzes the development of the country bank in China and compares the difference between micro-credit company and country bank. The country bank has more advantages because of it is a financial institution. Now, the government also encourages the transformation, so this provides the feasibility of the transformation.

The second chapter is the analysis of the plight of micro-credit company transfer to country bank. The portion analyzes from two aspects: on the one hand, our country's legal system is not perfect, the provisions about transformation are so stringent that the transformation is difficult to implement. In addition, the financial regulatory system in rural areas has many problems. On the other hand, from the policy level, our concept about private capital needs to change, and the policies to support micro-credit company and country bank are inadequate. Meanwhile, after the transformation, the function to sever

the country economy may gradually weaken.

The third chapter is on the basis of the second chapter, according to the problems in legal and policy level, to make recommendations on improving the system of micro-credit company transfers to country bank. The chapter is also divided into two aspects, on the legal level, we should improve the rural financial legal system as soon as possible, and lower restructuring standard moderately, and constantly improve the regulatory system construction. At the policy level, the government should increase policy support for micro-credit company and country bank, perfect the support policy of country bank to make rural economy development better. At last, on the basis of the whole situation, the article puts forward the proposals to speed up the construction of agricultural insurance system.

Keywords: Micro-credit company; transformation; country bank

厦门大学博硕

目 录

引 言	1
第一章 小额贷款公司改制村镇银行的合理性.....	2
第一节 小额贷款公司发展中的困境和改制的必要性	2
一、我国小额贷款公司的发展状况.....	2
二、我国小额贷款公司发展中的问题和改制的必要性.....	5
第二节 我国小额贷款公司改制村镇银行的可行性	12
一、村镇银行的比较优势.....	12
二、改制是小额贷款公司可持续发展的内在需求.....	15
三、改制存在制度上的可行性.....	17
第二章 小额贷款公司改制村镇银行难点分析.....	19
第一节 法律层面的难点	19
一、法律法规不完善.....	19
二、现行的改制条件过严.....	21
三、监管制度不完善.....	24
第二节 政策层面的难点	26
一、对待民间资本的理念有待改进.....	26
二、服务“三农”的目标可能渐行渐远.....	27
三、政策的支持力度不够.....	28
第三章 小额贷款公司改制村镇银行制度的完善	33
第一节 法律层面难点的突破	33
一、改制标准的适度调整.....	33
二、法律制度的完善.....	35
三、监管制度的完善.....	36

第二节 政策层面难点的突破	38
一、国家应加大财税等政策的支持力度.....	38
二、完善村镇银行支农制度建设.....	40
三、推进农业保险制度建设.....	43
结 语	45
参考文献	46

CONTENTS

Perface.....	1
Chapter 1 The Rationality of Transforming Micro-credit Company into Country Bank	2
Subchapter 1 The Difficulties in the Development of Micro-credit Company and the Necessity of Transformation.....	2
Section 1 The Development Situation of Micro-credit Company in China.....	2
Section 2 The Problems in the Development of Micro-credit Company and the Necessity of Transformation.....	5
Subchapter 2 The Feasibility of Transforming Micro-credit Company into Country Bank	12
Section 1 The Comparative Advantages of Country Bank.....	12
Section 2 The Transformation is the Internal Demand for the Sustainable Development of Micro-credit Company	15
Section 3 The Transformation has Institutional Feasibility	16
Chapter 2 The Analysis of Difficulties in Transforming Micro-credit Company into Country Bank.....	18
Subchapter 1 The Difficulties in Legal Level	18
Section 1 The Imperfect of Laws and Regulations	18
Section 2 The Current Restructuring Conditions are too Stringent	20
Section 3 The Regulatory System is Imperfect.....	23
Subchapter 2 The Difficulties in Policy Level	25
Section 1 The Concept of Treating Private Capital should be Improved	25
Section 2 The Goal of serving Rural Economy may be gradually Deviated	26

Section 3	The Support Policy is Inadequate	27
Chapter 3	Improving the System of the Transformation of	
	micro-credit company to country bank	32
Subchapter 1	The Breakthrough of the Difficulties in the Legal Aspect.....	32
Section 1	Regulating the Transformation Standard Moderately	32
Section 2	Improving the Legal System	33
Section 3	The Improvement of the Regulatory Regime	35
Subchapter 2	The Breakthrough of the Difficulties in the Policy Aspect.....	36
Section 1	The Government should Increase the Support of Fiscal and Tax Policy	36
Section 2	Improving the Supporting Agriculture System Construction of the Country Bank	39
Section 3	Promoting the Construction of Agricultural Insurance System	41
Conclusion	44
Bibliography	45

引 言

农村金融是一个国家金融重要的组成部分，长期以来我国经济发展的城乡二元结构导致农村金融相比我国整体金融发展缓慢，农村金融供给和金融需求的不对称，这也是制约我国农村经济发展的重要原因。2008 年中国银监会与中国人民银行共同发布了《关于小额贷款公司试点的指导意见》，由此小额贷款公司登上了合法的历史舞台，开启了民间金融机构改革的新篇章，小额贷款公司立足于服务农业、农民和农村经济发展，坚持“小额、分散”的原则向农户和微型企业提供信贷服务，不仅为民间资本拓宽了输出渠道，而且也有利于缓解广大农村地区“融资之渴”，凭借其自身存在的特点，近几年来发展十分迅速，根据中国人民银行 2013 年 2 月发布的《2012 年小额贷款公司数据统计报告》，截至 2012 年 12 月末，全国共有小额贷款公司 6080 家，贷款余额 5921 亿元，全年新增贷款 2005 亿元。

虽然小额贷款公司发展迅速并且深受好评，但是随着小额贷款公司发展的深入，其自身存在的一些缺陷也逐渐暴露出来，主要表现在发展的后劲不足上，其深层次原因在于我国小额贷款公司制度存在诸多不足之处，所以将小额贷款公司改制为村镇银行成为其未来发展的可选择道路之一。2009 年中国银监会发布了《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》，为小额贷款公司改制为村镇银行提供了规范上的支持，但是由于该规定设置标准较高，一些规定并不合理，所以导致小额贷款公司改制村镇银行并没有在实践中很好的实施。分析发现这一改制制度中存在的问题，探寻如何在制度、政策以及法律上为这一制度的实施开辟道路，对农村小额信贷和农村金融的发展具有重要的意义。

本文以小额贷款公司改制村镇银行为中心，从改制的可行性分析入手，在政策和法律两个层面来对改制的难点和困难进行讨论，借鉴国内外的发展经验，进而根据相应的问题提出对策，以期能够使改制顺利的进行。

第一章 小额贷款公司改制村镇银行的合理性

小额贷款公司作为农村小额信贷金融体系的组成部分，它的出现不仅活跃了农村金融市场，也为民间资本开辟了新的输出渠道，就有广泛的积极意义；但是由于我国农村金融理论研究和制度设计的落后，小额贷款公司在发展中可谓是“困难重重”，严重制约了其可持续发展和金融功能的发挥，对其进行制度上改革“迫在眉睫”，改制为村镇银行是其可选择的路径之一，也是目前最具可行性的路径。本章从小额贷款公司的现状和问题入手，对其改制为村镇银行的合理性进行分析。

第一节 小额贷款公司发展中的困境和改制的必要性

一、我国小额贷款公司的发展状况

（一）小额信贷的概述及发展

小额信贷是金融体系中的重要组成部分，小额信贷狭义上通常是指向低收入群体和微型企业提供额度较小的信贷服务。^①而在广义上来讲人们往往将小额信贷等同于微型金融，主要是指为微型企业和低收入人群提供各种金融服务，不仅仅是信贷方面，还包括储蓄、保险、支付等金融服务。世界扶贫协商小组（the consultative group to assist the poor, GAP）采用该广义上的定义，认为小额贷款公司是为低收入家庭提供金融服务，包括贷款、储蓄、保险和汇款服务。^②比较两种意义上的概念，狭义上的定义界定的范围更窄，相对于广义上的概念来说是小额信贷发展的初级阶段，仅限于提供信贷服务。我国小额信贷发展处于较低的水平，所以这里讨论宜采用狭义上的定义。

从小额信贷的发展轨迹和趋势来看，小额信贷的发展从出现之初的福

^① 中国人民银行小额信贷专题组. 小额贷款公司指导手册[M]. 北京: 中国金融出版社, 2006. 33.

^② 陈岱松. 小额贷款公司法律制度研究——上海的实践与探索[M]. 北京: 法律出版社, 2010. 1.

利主义模式逐渐向制度主义模式转变，更加注重小额贷款机构的自身可持续发展能力；从分散化、特定化、单一化的发展模式向多样化、正规化、专业化的模式转变，从深层意义上来看，主要是从基本的小额贷款业务向微型金融转变，业务范围更加广泛，更加向传统金融体系靠拢。这些转变和发展都向小额贷款机构提出了更高的要求，也向监管机构的监管能力和意识提出了更高的标准。

小额信贷制度发展的宗旨是运用创新的金融手段和制度为低收入群体或机构提供信贷资金上的支持，其特定的目标客户群决定了其在服务方式上与正规金融机构的常规服务有所不同；另外小额贷款组织又不同于政府机关设立的福利组织或者扶贫机构，小额贷款组织需要通过开展业务来追求自身的生存和发展。目前，国际上实施小额信贷的组织机构主要是各类金融机构和非政府组织，同时，也有专门针对低收入群体和微型企业提供小额信贷服务的商业机构或民间团体，它们被称之为小额信贷组织，分为商业性小额信贷组织和福利性小额信贷组织。从全球小额信贷发展来看，比较成功的小额信贷模式有小额信贷的发源地的孟加拉国穆罕默德·尤努斯创设的格莱珉银行（Grameen Bank），其创建于1976年，在1983年正式成为一家商业银行，并于2000年进行了改革推出了第二代格莱珉模式。另外，始建于1985年的印度尼西亚人民银行（Bank akyat Indonesia），在经过1983年大刀阔斧的改革以后，建立了农村金融体系，在小额贷款机构商业化运作上取得了巨大的成功，甚至在1997年东南亚金融危机期间印尼人民银行仍然保持了盈利。在拉美，玻利维亚所设立的阳光银行（BancoSol）也在小额信贷的发展中取得了比较大的成就，其成立于1992年，主要为城市小企业和自我雇佣者提供小额贷款。此外，印度“自助小组—银行联结”模式和美国社区银行模式都在小额信贷的发展中积累了丰富的经验。

（二）我国小额贷款公司的发展概况

小额贷款公司属于商业性小额信贷组织，小额贷款公司是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立，不吸收公众存款，经营小额贷款业务

的有限责任公司或股份有限公司。根据中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）、中国人民银行在《关于小额贷款公司试点的指导意见》（银监发〔2008〕23号）对小额贷款公司性质所做的阐述，小额贷款公司是企业法人，有独立的法人财产，享有法人财产权，以全部财产对其债务承担民事责任。小额贷款公司股东依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利，以其认缴的出资额或者认购的股份为限对公司承担责任。

从《关于小额贷款公司试点的指导意见》的规定来看，小额贷款公司特征主要体现在：一是面向农户和微型企业提供信贷服务，并着力扩大客户数量和服务覆盖面；二是小额贷款公司是企业法人，按照市场化原则进行经营，并努力维持公司的可持续发展；三是小额贷款公司有着灵活的利率机制和风险管理制度。

长期以来，我国农村金融发展相对滞后，资金供求矛盾突出的问题一直没有得到缓解，由于多方面的原因，这一矛盾在近近年来出现了愈演愈烈的趋势。为了解决“三农”金融供给不足问题，2005年，中国人民银行在山西、四川、贵州和内蒙古5省（区）中，各选择一个县开展商业性小额贷款组织试点，随后自2005年12月至2006年10月，5个试点省区分别设立了7家小额贷款公司，分别是山西平遥日升隆、晋源泰两家小额贷款有限公司、陕西户县信昌大洋汇鑫小额贷款有限公司、小额贷款有限公司、四川广元市中区全力小额贷款有限公司、内蒙古融丰小额贷款有限公司和贵州江口华地小额贷款股份有限公司。成立的7家小额贷款公司，除贵州江口华地小额贷款公司采用股份有限公司的形式外，其他的几家小额贷款公司都采用有限责任公司的组织形式，并且发起人没有超过5人；在这7家小额贷款公司中注册资本最高的为内蒙古融丰小额贷款公司，注册资本为5000万元；最小的山西平遥日升隆小额贷款公司，其注册资本为1700万元。公司竞标发起人代表全都是民营企业。^①这一时期的小额贷款公司制度的发展处于不断探索阶段。

^① 王平. 小额贷款公司的制度设计与成效评价[J]. 中国金融, 2007, (3): 48.

随着农村金融改革的不断开展,2006年12月20日,银监会和央行出台了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策、更好地支持社会主义新农村建设的若干意见》,其调整了并降低了农村金融机构的准入门槛,鼓励设立村镇银行、农村资金互助组、贷款公司等新型农村金融机构,但是这一时期探索发展中的小额贷款公司还存在很多问题,比如身份缺失、监管虚置、资金匮乏等。一直到2008年《关于小额贷款公司试点的指导意见》的出台,小额贷款公司的法律地位才得以正式确立。相关法律政策的出现,为小额贷款公司的发展提供了规则上的指引,有力的促进了小额贷款公司的发展,从最初试点的7家,到后来在全国各地不断涌现,截止到2012年底,我国小额贷款公司已超过6000家,从业人员超过6.5万人。贷款余额超过6000亿元,同比增长52%,高出同期人民币贷款增速37个百分点,其新增贷款余额相当于一个中型商业银行信贷规模。^①

二、我国小额贷款公司发展中的问题和改制的必要性

小额贷款公司的出现不仅是我国农村金融体系改革创新产物,更是解决我国微型企业和农户融资难的现实选择,近些年来,四大国有银行逐渐从农村这块贫瘠的金融市场撤离,不断撤并为农户和中小型企业提供服务的机构,大量收缩县级以下机构的放款权,许多基层银行成为名符其实的“资金抽水机”,导致每年大量资金从农村流出。农村信用社接过国有银行的“接力棒”,成为农村资金市场上的主要供给者,但是农村信用社背负了沉重的历史负担,自身实力偏弱,商业化改革并不成功,因此导致我国农村金融市场金融服务覆盖严重不足,小额贷款公司在这种情况下出现在某种程度上来说是带有必然性的。

由于自身服务对象的特殊化和自身性质,小额贷款公司在很多方面与传统金融机构存在很大的不同,比如,在资金来源上的“只贷不存”,贷款条件的宽松,担保物范围的扩大,监管措施的特殊化等,此外在信用风

^① 王宇,王培伟.我国小额贷款公司超6000家 贷款余额突破6000亿元 [EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-01/08/content_2307349.htm. 2013-01-08.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕